



TITLE:

なぜマングローブ林は再生したのか?: ベトナム、カマウ省ゴックヒエン県の湿地利用制度とインセンティブ

AUTHOR(S):

鈴木, 伸二

CITATION:

鈴木, 伸二. なぜマングローブ林は再生したのか?: ベトナム、カマウ省ゴックヒエン県の湿地利用制度とインセンティブ. 東南アジア研究 2005, 43(3): 238-272

ISSUE DATE:

2005-12-31

URL:

<http://hdl.handle.net/2433/53826>

RIGHT:

なぜマングローブ林は再生したのか？

—— ベトナム、カマウ省ゴックヒエン県の湿地利用制度とインセンティブ ——

鈴木 伸 二*

Why did the Mangrove Return? Institutional Analysis of Mangrove Wetlands Utilization in Ca Mau Province, Vietnam

SUZUKI Shinji*

From the mid-1980s to the mid-1990s, the mangrove in Ngoc Hien district, Ca Mau province, suffered serious environmental degradation from human activities such as the conversion from mangrove wetland to arable land or to shrimp farming ponds. However, in the years 1994 to 2000, while the population of the area and gross output of shrimp grew, the forest area also rapidly increased. This paper examines why these phenomena occurred by focusing on the role of formal institutions for natural resource utilization.

The provincial authorities had made several regulations to promote forest since the 1970s, but these had only stimulated local organizations and residents to exploit forests for their own benefit. The formal institutions did not result in collective action based on incentives for forest conservation, particularly after a land allocation policy was applied in the district. The enforcement of land allocation to households imposed costs on local organizations, such as land use investigation and the selection of households for land tenure. Moreover, households then had to invest in preparation for shrimp farming and tree planting on their land.

Under the national forest conservation program 327-CT, implemented in Ca Mau province in 1993, local institutions were able to fulfill their functions because budget resources created a common interest in forest conservation among local organizations and residents. Moreover, the new Land Law of 1993 permitted households to sell or lease land use rights. This affected forest conservation because preserving trees was a precondition if a household wanted lawfully to sell or lease their land. The increase in forest area in Ngoc Hien district was the result of formal institutions reducing the transaction costs of local organizations and residents.

Keywords: Vietnam, mangrove, forest conservation, institutional changes, land allocation, incentive, silvo-fishery system

キーワード: ベトナム, マングローブ, 森林保全, 制度変化, 土地配分, インセンティブ, マングローブ結合型養殖

* 京都大学東南アジア研究所; Center for Southeast Asian Studies, Kyoto University
e-mail: suzukis@cseas.kyoto-u.ac.jp

は じ め に

ベトナムの最南端に位置するカマウ省ゴックヒエン県のマングローブ林は、1980年代から1990年代中頃にかけて、もっとも森林破壊が進んだ地域の一つであった。ホンらはこの理由として、1) 政府主導の集団移住による農地への改変、2) エビ養殖を目的とした自主移住の拡大を挙げている [Hong and San 1993]。

1) は南北統一後の1976年から1983年にかけて、紅河デルタの人口密集地域から人口希薄地域であるゴックヒエン県に、政府が移住を組織して、移住者に農業を行わせるというものであった。移住者は土地条件に応じて3～5 haの湿地を与えられ、火入れを行った後に大豆や水稻、薬用植物の生産に従事した。特に大豆の生産は大規模に行われ、ゴックヒエン県では17,645 haのマングローブ湿地が耕作地に改変された。しかし、こうした農業はマングローブ湿地の土壌特性により数年で失敗した。1983年には、ミンハイ省（現在のカマウ省）が湿地の耕作地化を断念して、マングローブ林を再生すべく植林を行うよう指令を出した [ibid.: 113]。

2) は、湿地の耕作地化よりも大きな影響をマングローブ林に与えた。1980年代に入り、慢性的な貿易赤字にあったベトナムで輸出産品としてエビの価値が急騰した。政府もこれを奨励したため、マングローブ湿地でエビブームを引き起こした。また、エビ養殖は周辺域で生活困難にあった人々を惹きつけた。彼らは自主的にマングローブ湿地に移住を行い、マングローブを伐採してエビ養殖池を建造したため、森林破壊が大規模に拡大した [ibid.: 104-105]。

マングローブ林の劣化は、湿地の耕作地化とエビ養殖の拡大によって引き起こされた。前者は食糧生産を、後者は輸出産物の増産を目的としているが、いずれも国内外の市場が大きく関与していた。そして、こうした経済活動が誘因となり地域の人口が増加して、反対に森林面積が減少していった。こうした議論は、ベトナムに限らず見られ、森林問題は人口増加と国内外の市場との結びつきが直接原因であるとされてきた。¹⁾

ところで、近年の森林保全に関する研究の多くでは、国家および市場による森林管理の失敗から、地域住民による共同管理が重要であるとの指摘がなされるようになった。²⁾ 例えば井上は、森林の所有形態を整理して、私的所有では市場原理の限界や市場による悪影響を被る場合があること、公的所有では地域住民のもつ情報を十分に活用できない場合があるとして、共的

1) 例えば、Myers [1989], Repetto [1988], Flaherty and Vandergeest [1999], Huitric, Folke and Kautsky [2002] など。

2) 森林一般に関する共同管理の重要性を指摘したものとして、Ostrom [1990], Agrawal and Gibson [2001], 井上・宮内 [2001], 井上 [2003] など。また、マングローブ湿地では、Aksornkoae [2004], Armitage [2002], Hue [2001], Masoud and Wild [2004], Primavera [2000] などで共同管理の重要性が指摘されている。

所有制度（＝共同管理制度）の重要性を指摘している〔井上・宮内 2001: 14〕。仮にこの論理をカマウ省のマングローブ湿地にあてはめると、共同管理制度を持たない移住者が公的所有にある森林を（エビをめぐる）市場原理にもとづいて劣化させたということになるだろう。

ところが、ゴックヒエン県では 1990 年代中頃から 2000 年にかけて、共同管理制度を持たない移住者による人口増加や、市場原理にもとづく養殖エビ生産量の増加が継続しているにも拘らず、森林面積も増加した（表 1）。³⁾ つまり、地域住民による共同管理を活用しなくても、森林面積の増加は可能となったのである。共同管理に関する議論は、大きな集団よりも小さな集団の方が自己拘束性を持ちやすいという前提から出発している。つまり、森林管理の参加者が多いと、その取り決めを守らないフリーライダー問題が生じやすいが、少なければお互いが顔の見える関係にあるため、違反への拘束力が増すということである。現実には則して言えば、村などの単位で彼らの持つインフォーマルな制度を活用して森林保全を行うことになる。ところが、カマウ省ゴックヒエン県では、人口が 1980 年の 56,256 人から 2000 年には 144,267 人に達し、しかもこの人口増加には移住が深く関わっていた。このような現象を明らかにするためには、従来とは異なる説明変数が必要であると思われる。⁴⁾ 筆者はゴックヒエン県での森林の破壊と再生を動態的に考察する上で、政策を現地で執行する組織や、そのもとで経済活動を行う住民のインセンティブのあり方に注目することが、この現象を解明する手がかりとなるのではないかと考える。

森林にまつわるインフォーマルな制度を持たない大きな集団を対象とする場合、オルソンの集合行為論に立ち返る必要がある。オルソンによると、大きな集団の協調では、集団を構成す

表 1 ゴックヒエン県の人口、森林面積、養殖エビ生産量

	人口	森林面積 (ha)	養殖エビ生産量 (t)
1980	56,256	93,435	313
1985	56,366	74,322	3,201
1990	87,694	66,005	11,580
1994	120,440	23,903	13,798*
2000	144,267	51,476	20,638

出所：県人民委員会統計資料室、省農業・農村発展局資料より作成。

注：* は 1993 年度数値

- 3) 森林面積はカマウ省農業・農村発展局および県人民委員会統計資料室の数値を用いている。この数値は、植林を行った場所を含めた森林面積であり、樹木の生育度は考慮されていない。つまり、植林直後の場所から成熟した林層までを含んでいる。表中では、1980 年から 1994 年にかけて 69,532 ha の森林面積が消失しているが、これは裸地になったことを意味する。
- 4) 佐藤は、「最近のコモンズ研究では、地域共同体の可能性が過大に強調されるために、それ以外の資源管理レジーム、特に国家資産、あるいは『公有地』の管理に関する分析がないがしろになっている。村レベルで管理できるような比較的小さい資源の管理メカニズムは、徐々に明らかになってきたが、『大きな資源』の管理に関するわれわれの知識は乏しい」と指摘している〔佐藤 2002: 215-216〕。

る個々人の利益が減少する上に、集団に対する個人的貢献度を測定することが困難となる。そのため、個人が集団に貢献しようとするインセンティブが薄れる。これらの問題を解決するには、外部から新しいインセンティブが提供されるか、監視と賞罰に十分な能力を備える第三者の介入が必要だとする。つまり、大きな集団の中で、ある取り決めに各構成員に守らせるためには、構成員が自発的にこれを守ろうとするようなインセンティブと、違反者を発見してそれに罰則を課すような第三者が必要になる [Olson 1965]。そこで、本論では組織や住民のインセンティブを方向付けるものとして、外部から行為主体にもたらされるフォーマルな制度を取り上げ、ゴックヒエン県における森林の破壊と再生を議論する。

ところで、ノースによると様々なアクターのインセンティブを方向付けるものは交換を行うためのルール、すなわち制度である [North 1990]。交換を行う主体がルールを守るためには、オルソンの言う、1) 行為主体が自発的にルールに従おうとする意志、2) ルール違反者へ刑罰を与える第三者が必要となる。ノースは、この1) が生み出される要因として取引費用を考えた。取引費用とは、実際に交換が行われる前後に必要な費用で、具体的には情報収集に掛かる費用や、交換が正常に行われたのかを確認する費用などを意味する。取引費用が高ければ、交換費用そのものも上昇する。そのため、交換の当事者にルールを守ろうというインセンティブが生まれない。一方、取引費用が低ければ、交換費用も低下してルールを守ろうというインセンティブが生まれる。

本論は、ゴックヒエン県で生じた森林の破壊と再生を、様々な行為主体の集合行為の結果として考える。そして、森林にまつわる集合行為を方向付けるものとして制度をとらえる。さらに、ある制度下で形成される行為主体のインセンティブのあり方を、取引費用との関わりにも注目して論じる。これによって、村落を越えた大きな資源の管理を考察する。

I 対象地域の概略と本論の主旨

本論で対象とするゴックヒエン県の面積は 124,120 ha で、このうち 114,522 ha (92%) がマングローブの生育可能な汽水湿地である。⁵⁾ 2000 年現在、この湿地域は 19 の区域に分けられ、それぞれ国営林漁場や農場などが設置されている [SNNPTNT 2000]。また、これらの各組織は省級の農業・農村発展局や森林管理局、県人民委員会、湿地林リサーチ・センター、軍、公安(警察)などの監督下にあり、極めて多くのアクターがマングローブ林に関わっていることがわ

5) 以下で、「マングローブ湿地」「湿地」等と表記されるのは、マングローブが生育可能な汽水湿地を意味する。また、本論では、中央政府レベルの制度と、カマウ省レベルの制度が語られる。そこで、「森林」と「マングローブ林」および「マングローブ」という言葉を使い分ける。「森林」とは中央政府レベルの公文書に記載される、マングローブも含めた全ての森林として用いられる。

表2 カマウ省における湿地管理組織一覧（2000年）

管理組織	担当部局	面積 /ha
1 タムザン1林漁場	農業・農村発展局	5,700
2 ゴックヒエン林漁場	農業・農村発展局	11,593
3 キエンバン林漁場	農業・農村発展局	9,317
4 184林漁場	農業・農村発展局	6,475
5 チャンサオ林漁場	カマウ省駐屯軍	1,900
6 タムザン3林漁場	農業・農村発展局	3,206
7 13/12林漁場	農業・農村発展局	6,532
8 ニュンミエン林漁場	農業・農村発展局	5,302
9 タックビエン林漁場	農業・農村発展局	7,562
10 ナムカン林漁場	農業・農村発展局	7,971
11 ダットムイ林漁場	農業・農村発展局	10,933
12 ダットムイ特殊使用林区	森林管理局	4,338
13 バイボー保護林区	森林管理局	8,555
14 414農場	第9管区	2,105
15 カマウ公安農場	省公安警察	449
16 339師団	第9管区	211
17 ホンコアイ島	森林管理局	561
18 ゴックヒエン北部森林回復予定地	ゴックヒエン県人民委員会	21,725
19 湿地林リサーチ・センター	湿地林リサーチ・センター	87

出所: SNNPTNT [2000] より筆者作成。

かる（表2）。⁶⁾

通常、各区域では林業と水産養殖を同一区画内で行うマングローブ結合型エビ養殖（以後、結合型養殖）が住民によって行われている。結合型養殖とは、各区域に設置された諸組織が5～10 ha程度の土地を住民に配分し、住民が配分地面積の4割で水産養殖を、残りの6割で育林を行う土地利用制度である。住民は、水産養殖から得られる収益の100%を享受できるが、育林に関しては国営林漁場などの組織に指導を仰がねばならない。また、配分地で育林に使用する場所は各組織が指定するため、住民は自由に養殖水路の配置を決めることができない。育林の期間は20年とされ、この期間、住民が樹木を伐採することは禁止されている。樹木の伐採や林産物の販売は、住民が居住する区域を管轄している各組織によって行われる。その後、各組織は、林産物の売却総額から伐採費などの諸経費を差し引いた上で、利益の40%を住民に支払う。この制度では、水産養殖の経営は完全に住民に帰属するが、林業に関しては国営林漁場等の組織にイニシアティブがあり住民には経営自主権が認められていない。また、住民には配分地の譲渡、相続、売却、借地化等の権利が認められている。そのため、養殖事業で失敗した住民は、配分地の土地所有権を第三者に売却することができる。この場合、新たに土地を取得

6) 軍や公安のマングローブ湿地利用に関しては、調査が困難なため具体的なデータを収集することができなかった。そのため、本論で「組織」と表記される場合、軍や公安はその対象となっていない。

した住民が育林を引き継ぐことになる。

上述した結合型養殖の制度的枠組みは、概ね 1993 年に整いゴックヒエン県のマングローブ湿地で広く適用された。これ以降、同県のマングローブ林面積は順調に増加した。しかし、住民に土地配分を行い、その配分地で林業と水産養殖を行う生産システムとしての結合型養殖は、1984 年から一部の国営林場で試験的に導入されていたし、1988 年に県全域で実施された土地配分でも基本的にはこれを踏襲していた。それにも拘らず、1980 年代中頃、特に 1988 年の土地配分事業以降、大規模なマングローブ林の破壊が生じた。つまり、結合型養殖の制度的枠組みが整備される過程でマングローブ林の破壊が生じてきたのである。

この制度的枠組みは、計画経済システムから市場経済システムへの移行過程で中央政府によって導入された様々な制度、具体的には土地制度、生産組織の経営に関する制度、水産養殖に関する制度、林野制度の改革が複雑に錯綜しながら地方レベルで収斂されたものである。もちろん、中央政府レベルの個々の制度は、先行する制度的基盤を引き継ぎながら更新されていく。そのため、結合型養殖という制度の内容も、中央政府レベルの制度変化に対応して更新されてきた。そこで本論では、時系列に沿って中央政府の策定した制度を概観し、その上で結合型養殖の制度内容の変化を明らかにする。さらに、制度変化の過程で組織や住民に、マングローブ林の破壊や保全に関するインセンティブがどのように形成されたのかを考察する。その中でも特に 1988 年以降、ゴックヒエン県で実施された土地配分の取引費用がいかに関制度変化の中で変化し、それがどのように配分を行う側と受ける側のインセンティブ形成に関わったのかを考察する。これらによって、ゴックヒエン県におけるマングローブ林の破壊と再生のメカニズムを明らかにする。

II マングローブ結合型エビ養殖の成立過程

ゴックヒエン県で結合型養殖が導入されたのは以下の 3 点が大きな要因となっていた。

- ① 計画経済を維持した中での経営自主権の導入
- ② 平均主義的な労働報酬を改めて、勤労意欲を喚起させる土地制度改革
- ③ 輸出用水産物の増産を目的とした養殖の奨励

1960 年代からベトナム北部で開始された計画経済は、1975 年の南北統一後に南部に導入された。⁷⁾ 計画経済は、国家が経済活動全般を統制するシステムで、具体的には生産、流通、配分、消費に関して、国家が計画（五カ年計画や年度計画）を策定した。生産活動に従事する主体は、基本的に国営企業や合作社などの集団組織であった。こうした組織は、国家が決定した指標に

7) 以下の計画経済システムにおける中央政府レベルの制度改革（水産養殖に関するものは除く）は主に白石 [1993]、木村 [1996] に拠っている。

もとづいて生産活動を行った。生産活動において組織は、国家から生産に必要な物資を支給される一方、国家に対して税を納めるとともに、ノルマ分の生産物を安価で売却した。生産組織の構成員は、平均主義にもとづく労働報酬を受け取り、国家の支給する消費財を廉価で購入した。労働報酬は、一日の労働ノルマを達成することによって得られる労働得点と労働日数で見積もられた。また、流通に関しても、国家は一元的にこれを管理し、生産物の輸出とそれによってもたらされる外貨も掌握した。

この計画経済システムは、1970年代後半から矛盾点が出た。計画経済では、生産組織が生産効率を高めようとするインセンティブや、組織に属して生産活動に従事する個人に労働意欲を与えなかったのである。生産に携わる国営企業や合作社などは経営自主権が認められておらず、国家によって課された義務（納税や生産物の供出）を果たしてさえいればよかった。逆に経営努力の結果、ノルマ以上の生産物を増産すると、翌年からの納税額やノルマ量がそれだけ増大した。また、赤字経営に陥っても、計画経済では国家がこれを補填した。この国家が赤字を補填するシステムとは、以下のようなものであった。国営企業の場合、国家は企業の生産に関する指標を提示した上で、生産に必要な物資を提供した。企業で働く労働者は、企業から賃金を受け取り、国家が支給する食糧などの物資を廉価で購入した。農業では、合作社が国家から提示された指標にもとづいて年度毎の経営方針を定め、これにもとづき生産財を国家から受け取った。その後、傘下の生産隊に仕事を振り分けた。生産隊は隊に所属する農民を組織し、振り分けられた仕事を果たして生産物を合作社に引き渡した。合作社は国家に税を納めると共に、ノルマ分の収穫物を廉価で販売した。また、農民は合作社から労働報酬を受け取り、これによって国家から支給された工業製品などの消費財を購入した。国営企業にせよ、合作社にせよ、生産に必要な物資と、労働に従事する構成員の生活物資は国家から支給されていた。そのため、赤字経営に陥っても国家が物資を補填する限りは経営が成り立たなくなるようなことはなかった。こうした要因が生産活動に従事する諸組織に経営努力を行おうとするインセンティブを与えなかった。また、生産に携わる個人でも労働意欲が喚起されなかった。労働報酬は労働得点と労働日数によって算出されるため、いいかげんに働いても、熱心に働いても、個人が得られる報酬に差がなかった。国営企業や合作社におけるこうした問題は、生産の縮小をもたらした。計画経済では、生産物は国家に集められる。国家は集められた生産物を再配分した上で、余剰分を外貨獲得のために輸出する。ところが、国家に集められるはずの生産物が不足したため、これを補うために物資の輸入が逆に拡大したのである。

結合型養殖の成立に関わった3つの要因は、上述した諸問題に対処するためのものであった。まず、①に相当するものとして、1979年に「国家が管理しない、または原材を供給しない商品、あるいは地方産の原材や屑物で生産される商品の生産と流通を促進する政策」が発動された〔三尾 1979〕。この政策は、不足する消費財の生産を奨励することを目的としており、地

方の原材や廃品を用いた製品の生産を奨励していた。これら製品は、生産組織が独自に取引相手と交渉して、売却することができた。また、1984年には、党中央委員会第6回総会で、生産組織の経営自主権が認められた。これに伴って、従来は国家が支給していた物資の支給が廃止された。各生産組織は、自ら生産計画を作成し、原材料を購入して生産に従事し、製品を売却することになった。また、国家が直接農民や企業労働者に生活物資を支給する制度は廃止された。国営企業は今まで国家が労働者に支給してきた物資を現金に換算して、これを賃金に上乗せするよう定められた。一方、農業では、②に相当する政治局100号決議が1981年に発令された。本決議は、合作社と生産隊の関係は従来通りにして、生産隊が農民に土地を貸し与え、作物の生産を請け負わせるというものであった。これにより、農民は生産隊から請け負ったノルマ超過分の作物に関して処分権を得た。③に相当するものとしては、1979年の第6期第6次国会で、エビの増産が奨励された。先述したように、1970年代後半のベトナムでは、輸入超過が顕著となっていた。そうした中で、日本向けの冷凍エビ輸出は極めて重要なものとなっていた。ベトナムの対日貿易は輸入超過にあり、これを是正するためにベトナム政府と日本の日越貿易協会が1977年に冷凍エビの対日輸出に関する会合を開いた[中原1995]。これを受けて、本格的な冷凍エビの対日輸出が始まり、エビ養殖が奨励されることになった。1982年5月に部長会議決定97-HDBT号「水産養殖発展政策」、9月には水産省通達05-TT/TS号「1982年5月29日付け、部長会議決定97-HDBT号水産養殖発展政策の実現に向けての指導」が発令された[Quyet dinh cua Hoi Dong Bo Truong so 97-HDBT, 29/5/1982; Thong tu cua Bo Thuy San so 05-TT/TS, 29/5/1982]。部長会議決定97-HDBT号では、「わが国の水産養殖は大きな困難にある。過去において水産養殖業は発展したものの、未だ均一ではなく、効力でもなく、効率も低く、生産量も十分ではない。水産資源の保護も、まだ重視されていない。国家は未だ水産養殖業の発展を促す政策を持っていない。合作社、人民、機関、企業、軍機関などが豊富な食料資源を創造するために水産を保護・開発し、養殖を推進することを奨励する。それをもって部隊、幹部、労働者、役員、人民の生活改善と輸出原料を供給する」ことが明記された。ここでは、「集団や人民に水産養殖を目的とした利用を認める」ことや、「各軍機関、企業、学校などが新たに水面を利用して水産養殖を行う場合、10年の使用が認められる。各機関や人民が水面を再利用するならば7年間の使用が認められる」ことが決定された。また、通達05-TT/TS号では、「潮汐作用のある汽水や海水では、エビや海藻の養殖が可能である。合作社や生産集団（合作社や集団が組織されていない場所でも）、企業や労働者、農場、林場、軍や世帯に水産養殖を認める」ことが明記された。

これら3つの政策が実施される中で、ゴックヒエン県の結合型養殖は成立した。ゴックヒエン県では、戦時中に枯葉剤によって荒廃したマングローブ林の再生と利用を目的として、カマウ省林業局の管轄下にゴックヒエン国営林場が設置された[Phuong 1985]。この国営林場は合

作社と国営企業双方の要素を持った組織であった。国営林場は、林業局の指導にもとづき植林と林産物の生産が行われるため、土地に依拠した生産組織であるという意味では合作社と同じであった。ところが、合作社と異なり、生産物は食糧ではなかった。合作社の場合、国家から支給される物資は基本的に食糧以外の消費財であった。一方、国営林場の生産物は木材や木炭であり、これらを国家に納付することで、労働者の日々の生活を支える食糧が支給された。つまり国家から支給される物資の面では、国営企業的な要素を有していた。これが結合型養殖成立の大きな要因となった。以下でその成立過程を詳しく考察する。

国営林場の業務は、マングローブの植林と木材の生産からなっていた。植林は林業局の指導のもと、枯葉剤の散布地域を中心に大規模に行われた [ibid.]。一方、林産物生産は枯葉剤の被害を免れた地域の樹木が対象となった。これら伐採木は丸太や木炭に加工されて国家に納付された。1979年に「国家が管理しない、または原材を供給しない商品、あるいは地方産の原材や屑物で生産される商品の生産と流通を促進する政策」が発令されると、薪として使用する樹枝や梢が国営林場の自由裁量で売却できる対象となった [三尾 1979]。つまり、丸太や木炭は国家に納付する対象であったが、薪は国営林場が独自に生産して売却することができるようになった。国営林場は国家の統制を受けている丸太や木炭は林業局の計画量を超えない範囲で生産を行って、翌年からの納税やノルマ量の増大を回避し、自由裁量が許されて収入の80%が職員や労働者のボーナスとなる薪の生産に力を注ぐようになった。しかし、樹枝や梢だけで薪の生産量を増加させるには限界があったため、伐採規格に達していない若木までも伐採した。表3をみると、1979年から1981年にかけて薪の生産量が急増したが、1982年には減少を始めて、1983年には1978年レベルにまで低下した。また、木材(丸太)の生産量も、1981年の2万^mから、1983年には1万^mにまで落ち込んだ。これは、薪の生産量を増加させるために若木が過剰に伐採されたためであった。

こうした現象は、ベトナム全土で発生したようで、1982年に閣僚評議会において、植林用地

表3 カマウ省の林場による林産物生産量

	薪	木炭	木材
1975	35,011	669	25,787
1976	68,043	4,100	30,095
1977	47,434	6,568	25,459
1978	49,472	1,659	30,097
1979	60,636	1,229	25,655
1980	117,403	2,003	25,662
1981	174,026	2,161	20,622
1982	83,879	1,937	13,594
1983	51,909	2,641	10,826

出所: [Hong and San 1993] より作成。

注: 薪, 木材は立方メートル, 木炭はトン

での植林を労働者や労働者グループに請け負わせる制度が導入された。この植林用地の請負制度は、1981年の政治局100号決議で試みられた農地の請負制度を援用したものであった。ところが、ゴックヒエン国営林場では、1984年まで植林用地の請負は導入されなかった。その理由としては、以下の2点が挙げられる。まず、植林用地の請負は、農地と異なり、植林後伐採規格に達するまで20年を要した。被請負者になると、植林を行ったことで得られる収益が20年も先送りされた。そのため、請負を希望する労働者を集められなかった。第2に、1982年と1983年の段階では、植林事業は林業局が計画を立てて、植林に必要な物資を国営林場に提供していた。国営林場は林業局の定める植林ノルマを、林業局が提供する物資に依存して達成すればよかった。植林用地を請負に出すということは、国営林場の直接担当する植林が減り、林業局から提供される物資もそれに伴って減少することを意味する。国営林場にとっては、植林用地の植林は直接担当し、林業局が定める植林ノルマを超過することなく行う必要があった（超過すると、次年度のノルマが高くなる）。

1984年になると、こうした国営林場の運営が抜本的に見直されることになった。先述したように党中央委員会第6回総会で、生産組織は経営自主権にもとづき自立した経営を実践するように求められたからである。国営林場は、植林に必要な費用（労働者への賃金も含め）を自前で捻出することになった。そこでまず、ゴックヒエン国営林場の経営規模縮小が試みられ、新たに3つの国営林漁場に分割された [Phuong 1985]。また、若木の過剰伐採によって、自営を行う上で必要な林産物が不足している国営林漁場は、ここで植林用地の請負を導入した [Hong and San 1993]。将来の林産物を確保するため、労働者に土地を貸し与えて植林を委託し、国営林漁場自らは伐採可能なマングローブ林から林産物を確保して組織の存続を図ることになった。ただし、先述したように植林用地での植林の請負だけでは、請負希望者を募ることが困難であった。そこで、1982年の部長会議決定97-HDBT号と水産省通達05-TT/TS号で国営林場に認められていた水産養殖が植林用地の請負に付け加えられた。具体的には、被請負者は請け負った土地面積の75%で植林を実施し、残りの土地を居住や水産養殖のために使用できることになった [ibid.]。被請負者は、植林の費用を自費で捻出しなければならないが、水産養殖から得られる利益は100%享受できた。植林用地での水産養殖を被請負者に認めたことで、国営林漁場は人件費の削減が可能となった。従来のシステムでは、労働者の労賃は国営林場が支払う賃金と、国家が直接支給する生活物資から成り立っていた。経営自主権の導入で、国家による生活物資の支給が打ち切られることになり、国営林漁場ではこの生活物資分の現金を賃金に上乗せする必要があった。だが、現実的にこれを実行することは困難であった。そこで、国営林漁場は労働者に支払ってきた賃金体系を大幅に変更した。労働者への賃金支払いは、日給制へと変更された。これは国営林漁場の雇用労働者が日雇労働者へと転化することを意味した。当然、労働者の所得が大幅に減少して、生活が立ち行かなくなる。そこで、植林用地での水産養

殖を被請負者に認めて、水産物収益の100%を享受することが認められたのである。この水産養殖を加味した植林用地の請負は、新たに設置された2つの林漁場で実施された。これが後にゴックヒエン県の基本的な土地利用制度となるマングローブ結合型エビ養殖の原型であった。

Ⅲ マングローブ湿地での土地配分事業の開始

先述した植林用地の請負は、2つの国営林漁場で試験的に導入された制度であったが、1988年に土地制度改革が中央政府レベルで実施されると、ゴックヒエン県全域でも土地配分が行われることになった。同県での土地配分は、マングローブ湿地の土地生産性を向上させる目的で行われた。つまり、植林用地の請負に関する枠組みを援用して、林産資源と水産資源を同時に拡大させることを意図していた。理論的には、マングローブ湿地に住む人々に土地を配分することで、植林が推進されると同時に、水産物の生産拡大がもたらされるはずであった。ところが現実には、水産物の生産拡大と逆行するかたちで、マングローブ林の破壊が進んだ。

土地配分が開始された1988年当時、ゴックヒエン県のマングローブ湿地は林業局の管轄下において林業に携わる国営林漁場の管理区域と、県人民委員会が管理する区域に分けられていた。しかし、両者の管理区域の境界線は明確ではなく、県人民委員会の管理区域では実質的な管理主体が存在しないような状態であった。また、両者の管理区域の土地使用に関する規定も定められていなかった。こうした中で土地配分事業が開始された。

ゴックヒエン県の土地配分事業を理解するためには、まず中央政府レベルで実施された土地制度改革を整理する必要がある。そこで以下では、中央政府レベルの土地制度改革を整理した後で、ゴックヒエン県における土地配分の内実を明らかにし、なぜマングローブ林の破壊が生じたのかを議論する。

1988年の政治局10号決議は、政治局100号決議で採択された請負制度をさらに拡大するもので、農業合作社が所有する土地の7割から8割を世帯（農家）の構成人数に照らして配分し、配分地での生産活動における自営権を認めるものであった。さらに、残りの2割から3割の土地も、入札によって労働力や農機具をもつ経営能力のある世帯に賃与するという「その職にすぐれたものがそれを行う原則」が導入された。この入札地は、農地だけではなく、草地や池、水面なども含まれていた〔木村 1996〕。この政策の枠組みは1987年12月の土地法によって提供されていた。

土地法ではまず、第1条において「土地は全人民の所有物であり国家は一元的にこれを管理する」とし、第8条で土地を1)農地、2)林業用地、3)居住地、4)特殊使用地、5)未使用地に分類した〔Luat dat dai, 29/12/1987〕。また、生産諸組織および人民に対して「土地使用者という名のもとに安定的かつ長期的な使用を目的として土地を付与する」ことが言明さ

れた。土地の所有権は認めないが、土地使用の権利を付与することが認められたわけである。この土地使用権に関しては、「① 農民が合作社、農業生産集団に入社、入団、あるいは退社、退団するとき、② 合作社、農業生産集団および個人が生産を再組織するために土地の相互交換を行うとき、③ 土地使用者が移転、死亡し、その家族が引き続きその土地を使用するとき」(第 16 条)という制限付ながら移転や譲渡が可能であった。さらに、こうした土地使用権の付与手続きに関して各級機関の役割が明文化された。第 13 条 3 項では、国営組織に対する使用権付与については省級の行政単位が、合作社や各生産組織、個人に対する付与手続きは県級の人民委員会が担当することが規定された。付与された土地の使用に関しては、第 8 条の土地分類にもとづいてそれぞれ以下のように規定された。「農地」は「栽培や育成、水産養殖といった農業生産を行う場所、あるいはそれらを実験、研究する場所」(第 23 条)、「林業用地」は「植林、森林開発、育林、保護、改造といった林業生産に関わる土地、及び林業に関わる実験、研究が行われる土地」(第 25 条)とされた。さらに「使用目的が未決定で、国家が誰にも付与していない土地」(第 47 条)は「未使用地」と規定され、県級、行政村級の人民委員会に地政局を設けてこうした土地の登記を進めるよう指示がなされた(第 18 条 2 項)。

1987 年の土地法の制度的枠組みと、1988 年の政治局 10 号決議による土地配分政策を受けて、カマウ省のゴックヒエン県でも土地配分事業が開始された。まず、1988 年 11 月 7 日付け省指導 36-UB 号「ミンハイ省の土地、林地配分と結合させた生産組織再編」が、翌日の 11 月 8 日には省決議 389 号「森林保護を目的とした植林用地、林地の配分を受けた諸単位、集団、人民が、収穫までの生産経営において有する義務および権利に関する臨時規定および制度に関する政策」が発令されて、マングローブ湿地の世帯への配分が実施されることになった [Chi thi cua UBND tinh Minh Hai so 36-UB, 7/11/1988; Quyét Nghi cua UBND tinh Minh Hai so 389, 8/11/1988]。⁸⁾

省指導 36-UB 号は、省内で林業に従事している諸組織の生産性向上を目的として、まず当該組織の管理面積を経営規模に応じて再編するよう求めた。このための手法として用いられたのが生産主体の変更、すなわち集団生産体制から世帯単位の生産への変更であった。省指導 36-UB 号では、政治局 10 号決議にもとづいて、各組織が管理する土地を組織構成員の世帯を単位

8) 省指導 36-UB 号と省決議 389 号の内容をまとめると、「マングローブの現存量が著しく低下しており、林業セクターの経営は赤字に陥っている。森林現存量の低下に伴う環境劣化も生じているが、経営困難な各組織は植林費用も捻出できていない。また、エビ養殖が誘因となり移住が発生している。移住者は森林を皆伐してエビ養殖池を許可なく建造している。土地法および政治局 10 号決議に則り、省は耕地管理委員会の補佐のもと、各生産集団に土地配分を実施して、経営自主権と生産・管理権限を完全に移譲するとともに、各組織の管理区内に居住する世帯にも土地生産性の向上を目的として安定的かつ長期的な土地使用を認める。この配分事業に当っては、県に森林・土地配分指導委員会を設置する。マングローブ湿地に設置されている各林漁場、国営農場は同委員会の指導のもと、管理区域に居住する世帯から土地配分を受ける対象者を選定する」というものであった。

として配分し、そこでの生産を委託するよう求めた。

省決議 389 号では、林業における生産性向上を省内すべての土地で実現することが謳われた。そのため、各県級人民委員会が管理している土地で生産活動に利用されていない土地（未使用地）なども配分の対象とされた。

この土地配分事業では、まず省耕作地管理委員会で林漁場等の生産組織への土地配分を決定した。林漁場や生産組織は同委員会が配分した管理区域の土地利用計画を作成して、組織に所属する世帯から土地受給者の選定を行うことになった。また、各組織は土地配分計画を県に設置された森林・土地配分指導委員会と協議した上で作成するよう取り決められた。

しかし、ゴックヒエン県全域で土地配分が開始されると、大きな社会混乱が生じた。メコンデルタでは政治局 10 号決議にもとづく土地配分事業が開始されると各地で土地紛争が頻発した。これは農民が集団農業化以前に所有していた土地の返還を求めたからであった〔木村 1996〕。農民たちは土地に対する既得権益を主張したのである。一方、ゴックヒエン県で生じた問題は、農地配分とは異質のものであった。そこで、以下において土地配分事業が開始されて半年を経た 1989 年 5 月 2 日付け省決定 143-QD/UB 号「ゴックヒエン県のマングローブを回復し、生産を促すための組織方針」から、当時発生した問題を引用する〔Quyet dinh cua UBND tinh Minh Hai so 143-QD/UB, 2/5/1989〕。

1975 年から 80 年にかけて、我々は集中的に森林の回復を行い、迅速に再緑化に従事して枯葉剤によって荒廃した森林面積を 116,747 ha までに拡大した。しかし、1980 年以降、森林面積は省全体で 75,000 ha、ゴックヒエン県で 64,000 ha にまで減少した。特に 1983 年以降は、年平均 5,000 ha の森林が減少している。その主な理由がマングローブを伐採して作られたエビ養殖池の建造と、木材や薪の原材として森林を伐採するためである。〔中略〕ゴックヒエン県では、林地面積の 60% が 7 つの国営林漁場と 1 つの合作社の管理下に置かれている。また農場や軍も国家によって林業用地を支給されている。〔中略〕しかし、ゴックヒエン県の各部門や各階層には、適切な目的意識を持った指導がなされてこなかった。林漁場は生産基盤の中核にはなれず、その規模も大きすぎるため森林管理が十全に行われなかった。〔中略〕また、県管轄の数万 ha におよぶ地域には、実質的な森林管理が存在していない。こうした中で、人々は目先の利益に囚われ、日々、森林とエビを奪い合うようになった。誤った土地配分や目的から逸脱した地方政権（ママ）による違法な土地売買で一部の人々は利益を享受した。多くの幹部は職権を乱用して広大な面積のエビ養殖池を占拠し、一部の貧民は土地なしとなってしまった。各单位、組織では森林・土地配分計画が作成されていないにも拘らず、土地配分が実施された。原則から逸脱した、こうした土地配分に対する審査は未だ十分ではない。〔中略〕さらに省の森林・土地配分に関する方針

が打ち出されたことで、省内でゴックヒエン県の噂が広がり、それがさらなる移住の引き金となってマングローブ湿地に非常な圧力と緊張を生み出した。土地を取得するための人々の動機も、ほとんどがエビ養殖か焼畑⁹⁾のためであり、林業や森林保護に対する意識は未だ形成されていない。そのため近頃、非法な林地の占拠によって森林の危機は日増しに増加している。こうした状況を矯正できなければ、早々に土地配分を行う場所がなくなるという危機的な結果をもたらすだろう。¹⁰⁾

上記の文面から当時の問題点を整理すると以下ようになる。

1. ゴックヒエン県のマングローブ湿地で、林漁場が3つから7つへ増設されているが、これでも各林漁場の管理面積が大きすぎた。
2. 県が管理する土地では、管理主体が存在せず、土地使用目的も定まっていなかった。
3. 土地配分計画の策定を待たずに土地が配分された。
4. 土地配分に関わって幹部の不正が横行した。
5. 違法な森林伐採が横行した。
6. 土地配分事業が省内で噂となり、それが土地を求めた移住ブームを引き起こした。

1から3は土地配分によって生じた混乱の原因を示している。林業局管轄の各林漁場では、管理すべき土地の面積が大きく、管理事務所から離れた場所では実質的な管理が行われていなかった。県人民委員会が管理する区域では、管理主体が存在せず、そのため明確な土地利用計画が作成されていなかった。こうした土地管理の執行における灰色地帯の存在が幹部の不正やマングローブの違法伐採、移住者の急増という混乱を生じさせた。土地配分を担う幹部は灰色地帯において自らが使用する土地の取得や、第三者への土地配分を個人の裁量で行うことができた。違法伐採は土地配分の方法に問題点があるため生じた。林漁場や県人民委員会が行う土地の世帯への配分では、植林や養殖水路の建設に当って各世帯がその労働や費用を負担する必要があった。特に水路の建設には労働力が必要であり、世帯の構成員数が少なければ人を雇わねばならなかった。そのため、土地配分を受けた多くの世帯が違法に樹木を伐採して売却し、養殖用水路の建造費とした。また、移住者も管理主体があいまいな灰色地帯に流入してマングローブを伐採し、土地使用に関する手続きを経ることなくエビ養殖池を建造していった。

省決定 143-QD/UB 号では、こうした事態に対処するために、まず、1989 年末までに林漁場、

9) 省決定では *ray* という言葉が使用されており、ここではそのまま焼畑と訳している。ただし、カマウ省のマングローブ湿地における焼畑とは山岳部において行われている焼畑と同じものではない。マングローブ湿地で一般的に焼畑と表記される農業は始めに火入れを行った後、常畑として利用されるものである。本論では、省の公文書で使用されている焼畑という言葉をそのまま使用することにする。

10) 省決定 143-QD/UB 号第 1 条および第 2 条より抜粋。

合作社、生産集団の管理境界線を確定すると共に、複数の行政村にまたがって経営しているような組織は、一つの行政村に納まる規模（5,000 から 7,000 ha 程度）に縮小することが取り決められた。また土地の利用目的を水産局が管理するエビ養殖専用地（12,000 ha）と、林業・エビ養殖結合区域（92,000 ha）に分けた。後者では、結合型養殖を採用して土地配分を進めることが義務づけられた。

また、県に森林・土地配分会議を設立して、同会議が各組織の管理区域に関する再調整を審議することが取り決められた。一方、各組織は土地規定や配分計画を作成して同会議に提出するとともに、審査を受けることが義務づけられた。さらに土地配分を行う組織は、各世帯がエビ養殖に利用できる土地面積を 3 ha 以下に設定すること、配分の対象者はそれぞれの管理区域に居住する世帯を優先し、余裕があれば他地域から流入してきた世帯に配分できること、違法に土地を占拠している者に関しては強制的に立ち退かせることが指示された。

以上のように、中央政府レベルの土地制度改革を受けて、ゴックヒエン県で実施された土地配分は急激なマングローブ林面積の減少をもたらした。これは、土地配分を実施する前に行われるべきモニタリングの不備が原因であった。土地配分以前のマングローブ湿地には、管理主体が明確でない灰色地帯が広がっており、ここで幹部の不正や移住者による土地の占拠が横行した。灰色地帯では、土地配分を行う国営林漁場や県人民委員会の幹部が、その土地を恣意的に規定することができた。また、県全域で一斉に土地配分が実施されたことで、土地受給者の選定も十分には行われなかった。1984 年に二つの国営林漁場で試験的に導入された植林用地の請負では、規模が小さいこともあり、被請負者の植林実施能力を査定することができた。ところが 1988 年の土地配分では、土地受給者が県全域に及んだ。この中にはエビ養殖を目的として急増した移住者も含まれていた。そのため、土地受給者の選定を厳格に行うことは困難であった。こうした土地配分の執行上の「あいまいさ」がマングローブ林の破壊を生み出した。そして、先の省決定 143-QD/UB 号は、その後 1992 年まで続く「あいまいさ」の排除を目的としたカマウ省における制度改革の始まりであった。

IV 土地分類と土地利用規定の精緻化

省決定 143-QD/UB 号から 1 年を経た 1990 年 4 月の省方針 169-CV/UB 号「土地・森林配分と新しい土地に居住する人民に関する試験的政策」には、「各県の農地配分は調整が進む一方、省の 10 万 ha におよぶ林漁場に移譲した荒地等の土地の利用、土地配分は未だ十分ではない」とあり、マングローブ湿地での混乱は継続していた [So 169-CV/UB, 19/4/1990]。これに対し、カマウ省は制度の精緻化によって、混乱の原因となっていた土地配分における執行上の「あいまいさ」を排除していった。

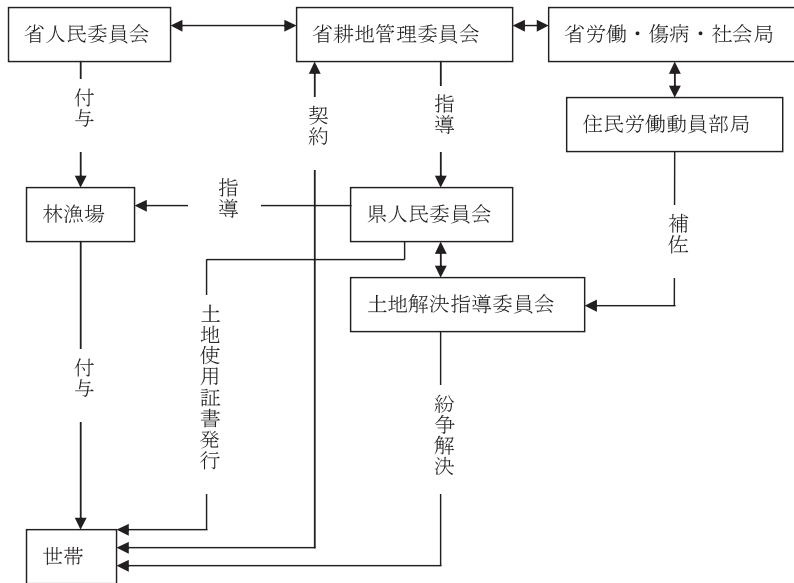


図1 省方針 169-CV/UB 号の土地配分システム

出所：省方針 169-CV/UB 号より筆者作成。

省方針 169-CV/UB 号では、各組織の役割と機能を明確にして（図1）、土地受給者の権利を定義した。まず、組織の役割と機能では、省人民委員会が各国営林漁場に土地を配分する。林漁場は管理区域の地図および土地利用計画を作成して世帯への土地配分を実行する。土地受給者は、省耕地管理委員会と土地利用および土地利用期限に関する契約を取り結ぶ。省耕地管理委員会はそれらをまとめて県人民委員会に通達する。県人民委員会はこの通達を受けて土地使用証書を各世帯に発行する。また、県人民委員会は、林漁場に対して居住者に関する日常業務を指導する。県に設置された土地解決指導委員会は配分に関する紛争等の諸問題に対応する。省労働・傷病・社会局の住民労働動員部局は県土地解決指導委員会を補佐する。さらに土地受給者は、1）国家が決定した期間、配分地を利用できる、2）配分地でのいかなる侵犯行為からも保護される、3）使用期限内の相続権を認める、4）労働や資本を投下して生産された産物を享受でき、同時にそれらを売る権利を有する、とされた。

これらの指示は土地使用における土地受給者の義務と権利を明確にし、省耕地管理委員会との契約によって土地利用計画から逸脱した土地利用を抑制しようとするものであった。また、住民労働動員部局が居住者に関する情報を統制することで、自主移住による混乱を沈静化しようとした。

さらに土地使用上の混乱に対応するため、省方針 169-CV/UB 号ではマングローブ湿地の土地を11に分類して、それぞれの土地利用規定を定めた（表4）。

表4 省方針 169-CV/UB 号の土地利用区分

林業用地					
	a. 立木地		b. 植林地		c. 疎林
対 象 者	世帯		世帯		世帯
管 轄	林漁場		林漁場		林漁場
面 積	20 ha		10 ha		15-20 ha
養 殖 利 用 率	20%		20%		不可
使 用 期 間	20 年		20 年		記載なし
森 林 育 成 税	あり		あり		あり
林産物取得率	70%		80%		50%
免 税 措 置	初年度		2 年間		なし
林業・エビ養殖地					
	d. 林地のエビ池	e. 農地のエビ池	f. 居住地の エビ池	g. 植林委託地 のエビ池	h. 無立木地
対 象 者	世帯	世帯	世帯	世帯	世帯
管 轄	林漁場	県・行政村	林漁場	林漁場	林漁場
面 積	3 ha	3 ha	記載なし	3 ha	2 ha
養 殖 利 用 率	80-100%	80%	土地の回収を行い、 法令にもとづいた罰 則を使用者に課す。 その後もし、世帯が 生産基盤を持ってい ないなら、生産林の 配分申請書を提出し て、再度土地配分を 受ける。	80%	80%(植林が 困難であるため 焼畑として利用 して 5 年後に植 林が可能なら)
使 用 期 間	記載なし	20 年		20 年	5 年
森 林 育 成 税	あり	あり		あり	なし
林産物取得率	60%	記載なし		60%	なし
免 税 措 置	なし	なし		なし	初年度
荒地・海岸部					
	i. 荒地（インフラ済み）	j. 荒地（インフラ未着手）	k. 保護林		
対 象 者	世帯	世帯	世帯		
管 轄	県	県・行政村	県		
面 積	3 ha	3 ha	1-3 ha		
期 限	20 年	20 年	20 年		
免 税 措 置	3 年	3 年	なし		
	3 ha 以上の土地は他者に譲渡する。もし前使用者が投資を行っていた場合、現使用者はその資金を支払う。	3 ha 以上の土地は、使用目的に応じて税を支払う。	生産サイクルに応じた商業伐採は禁止。林業部門が認可した間伐は認められる。各世帯が薪用に植林を行った樹木に関しては、世帯にその利用権が認められる。		

出所：省方針 169-CV/UB 号より著者作成。

「a. 立木地」とは、伐採可能な樹木が茂っている土地で、被配分世帯は林漁場の指導のもと、これらのマングローブを伐採して森林育成税を支払い、残りの収益すべてを生活資金や養殖用水路の建設費として利用することができた。ただし、次の伐採時には、林産物の30%を国家に納付しなければならなかった。「b. 植林地」とは、林漁場によって伐採が行われ植林が完了している土地で、配分時にマングローブ伐採からの収益を得られないため、代わりに2年間の土地使用税と水産税の免税措置が採られていた。「c. 疎林」とは、伐採規格に達していない樹木を有する土地で、ここでは現存する樹木を伐採してはならず、エビ養殖も禁止されていた。つまり、被配分者は育成過程にある樹木の管理を委託されていた。伐採規格にまで樹木が生育して伐採が行われたときに、被配分世帯は林産物収益の50%を享受することができた。

さらに注目すべき点は、「d. 林地のエビ池」から「g. 植林委託地のエビ池」のように本来は林地や居住地等の使用目的があったにも拘らず、それがすでにエビ養殖池として利用されている土地に対しても土地使用規定が定められたことであった。土地配分を希望する世帯が、さまざまな名目でエビ養殖用の土地を取得しようと試みていたことが窺える。省方針169-CV/UB号では、こうした現状を認めた上で、新たにこれを土地分類に加えてそこでの土地使用規定を設けた。また、新たな土地使用規定で定められた、1世帯当たりの使用面積を超えて土地を取得しているものに関しては、超過分を林漁場および県人民委員会が回収して別世帯に配分することが取り決められた。なお、「h. 無立木地」とは、林漁場が森林を伐採したものの、土壌条件から植林ができなかった場所で、これを世帯に配分して焼畑として使用するというものであった。焼畑の使用期限は5年で、もしこの5年間で土壌条件が変わり植林を行えるようなら、使用者はこれを林漁場に返還するか、継続して利用を希望するなら、再度申請を行い「d. 林地のエビ池」の規定に準じて土地を利用できた。

こうした土地分類と土地使用規定の精緻化は、土地配分後に被配分世帯が享受する権利や土地利用における義務を明確にすることを目的としていた。また、違反性のある土地使用が行われていることを明確にすることで、これを是正しようとするものであった。

しかし、省方針169-CV/UB号の履行から1年を経た91年の省決定64-QD/UB号「土地・森林・水資源の管理、保護、利用に関する規定と政策」を見ると、「農地の管理は上手くいく一方で、林地、荒地、海岸部、河川部では土地利用が上手くいっていない」かったようだ[Quyet dinh cua UBND tinh Minh Hai so 64-QD/UB, 28/3/1991]。そのため省決定64-QD/UB号では、土地分類が省方針169-CV/UB号よりさらに細分化され、全部で17に及んだ(表5)。

省方針169-CV/UB号と比較すると、まず林業用地と林業・エビ養殖地の土地分類が樹木の生育度によって分けられるようになった。また、植林密度も基本的に一律、1haあたり2万本と取り決められた。さらに注目すべき点は、省方針169-CV/UB号では、「a. 立木地」の配分を受けた世帯が配分時に既存林を伐採して、それを植林やエビ養殖水路の建造費に充てること

表5 省決定 64-QD/UB 号の土地利用区分

林業用地					
	A. 中高立木地	B. 低立木地	C. 植林地	D. 疎林	E. エビ養殖池
対 象 者	国営林漁場	世帯	世帯	世帯	世帯
管 轄	同上	林漁場	林漁場	林漁場	林漁場・県
面 積	記載なし	20 ha	10 ha	15-20 ha	基本的にすべて
養殖利用率	不可	20%	20%	不可	地方行政機関に
植林密度 (ha)	記載なし	20,000 本	20,000 本	記載なし	回収される。回
使用期限	記載なし	20 年	20 年	記載なし	収前に土地使用
森林育成税	記載なし	あり	あり	あり	者は植林を行っ
林産物収益 の取得率	記載なし	70%	100%	50%	ておく。土地利
免 税 措 置	記載なし	なし	初年度	なし	用の継続可否は
返 還 規 定	記載なし	記載なし	5 年後に林冠が形成され たら、土地を林漁場に返還 するか、継続して土地を利 用するかを選択する。	記載なし	監査後に決定さ れる。継続が認 められた場合は 植林地規定に従 う。

林業・エビ養殖地			
	F. エビ養殖池	G. 中高立木地 (一部)	H. 低立木地
対 象 者	世帯	世帯	世帯
管 轄	県	林漁場	林漁場
面 積	3 ha	10 ha	3 ha
養殖利用率	80-100%	20%	20%
植林密度 (ha)	20,000 本 配分地が 3 ha 以上の場合に残 りに植林を行う。3 ha 以下の 場合は配分地の 20% で植林。	20,000 本	20,000 本 ただし、配分面積が 3 ha 以下の場合は 3,000 本。
使用期限	20 年	20 年	20 年
森林育成税	あり	あり	あり
林産物収益 の取得率	記載なし	100%	70%
免 税 措 置	なし	初年度	なし
返 還 規 定	あり	C と同じ	なし

エビ専用			
	I. 世帯	J. 生産組織	K. 機関・生産単位
対 象 者	行政村	林漁場	省
管 轄	記載なし	100 ha	30-50 ha
面 積	記載なし	記載なし	記載なし
使用期限	記載なし	記載なし	記載なし
	なるべくエビ養殖池の面積を減らして、森林を再生するような計画が立案されるべき。	100 ha 以上の土地は、林漁場の指導のもと植林を行うか、地方政権に返還する。	各機関、生産単位の土地を再調整した上で、省が再配分する。

表5 —— 続き ——

L. 焼畑地			
対 象 者	世帯		
管 轄	林漁場		
面 積	1 ha		
使用期限	5 年		
免 税 措 置	初年度		
返 還 規 定	林漁場による伐採後、そこで植林ができない場合、これを焼畑用に配分する。5 年後、植林が可能なら実行して結合型養殖を認める。不可能なら国家へ返還する。また焼畑によって森林破壊が生じた場合、土地は没収され、違法行為として罰せられる。		
未使用地			
	M. 海岸部（保護林）	N. 海岸部（保護林以外）	O. 河川部
対 象 者	世帯	なし	世帯
管 轄	県	国	国
面 積	1-3 ha	記載なし	記載なし
養殖利用率	100%	記載なし	記載なし
使用期限	20 年	記載なし	記載なし
免 税 措 置	なし	記載なし	記載なし
その他規定	商業林として利用は行わない。ただし、世帯が自家消費用の薪を得るため植林を行った場合は、その 100% を世帯が利用できる。	いかなる形式の利用も禁止される。中央および省はここで急激な海岸浸食の防御に関する研究を行う。	再調整後、世帯に配分する。使用面積が大きい場合は、第三者にこれを譲渡する。前使用者が再調整された土地に投資を行っていた場合、現使用者は前使用者にこれを支払う。
荒地			
	P. インフラ済みの荒地		Q. インフラ未整備の荒地
対 象 者	世帯		世帯
管 轄	県・行政村		県・行政村
面 積	3 ha		3 ha
使用目的	稲作 商業林（規定は明記されていない）		稲作
免 税 措 置	3 年		3 年
その他規定	世帯構成人数および社の稲作地平均収量を考慮の上、配分面積を決定する。3 ha を越える場合は、別世帯に譲渡する。もし、すでに投資が行われている場合、次使用者が前使用者に投資費用を支払う。		左に同じ

出所：省決定 64-QD/UB 号より著者作成。

を認めていたが、省決定 64-QD/UB 号では伐採可能な樹木が形成されている土地の世帯への配分が、林業・エビ養殖地の「G. 中高立木地」だけに限定されたことであった。つまり、17 種に及ぶ土地分類で「G. 中高立木地」を配分された世帯だけが植林や水路の建造費を既存林から調達できた。このことは、土地配分を受けるほとんどの世帯が、配分後に自費で植林を行わねばならないことを意味した。

上記以外で土地分類の変更をみると、省方針 169-CV/UB 号の「d. 林地のエビ池」と「g. 植林委託地のエビ池」が省決定 64-QD/UB 号では林業用地の「E. エビ養殖池」に分類され、土地回収の対象となった。「e. 農地のエビ池」「f. 居住地のエビ池」は林業・エビ養殖地の「F. エビ養殖池」に分類され、県の管轄下に置かれた。さらに省決定 143-QD/UB 号で水産局が管轄することになっていたエビ専用地は、行政村や林漁場、省の管轄に変更された。また、「L. 焼畑地」や「未使用地 (M~O)」という土地分類が設置された。「L. 焼畑地」は省方針 169-CV/UB 号で「h. 無立木地」と分類されていたものであった。未使用地は省方針 169-CV/UB 号の保護林を、世帯に部分的使用を認める県管轄地と、国家が直接管理して世帯に土地使用を一切認めない場所に分けた。

省決定 64-QD/UB 号は、土地使用上の「あいまいさ」を省方針 169-CV/UB 号以上の厳密さで排除し、混乱を解消しようという試みであった。そのために林業用地や林業・エビ養殖地では樹木の生育度に応じた土地分類が設定され、植林密度も規定された。また、土地管理面でも管理部局が再編された。エビ専用地では、マングローブ林の保全にインセンティブを持ちにくい水産局から、行政村や林漁場、省へと管轄が変更された。海岸部では、土壤浸食を抑制するために一切の生産活動が禁止される「保護林」が設定され、国家が直接これを管理する体制が敷かれた。また、「エビ専用地」や「荒地」の管轄からもわかるように、管理主体としての行政村の役割が増した。こうした管理主体の変更もまた、土地管理上の「あいまいさ」を排除する手段であった。

また同時に、土地受給者の選定や賞罰規定が具体化された。1991 年の省指導 201-CV/UB 号「エビ養殖および植林のために各单位、人民に土地を配分する上で特に留意すべき点」は、1990 年に省人民委員会に組織された監査団の報告を受けて作成された [So 201-CV/UB, 22/6/1991]。監査団は 22 の生産集団と 24 の林漁場において監査を行い、適切な森林の管理が実行されているのはわずか 1, 2 の組織でしかなく、ほとんどの組織で以下のような違反行為が横行していると報告した。

1. 土地を取得したものの直接生産活動を行わず、第三者にそれを請け負わせている。
2. 伐採禁止区域で伐採が行われている。
3. エビ養殖に従事する者は、国家への義務を十分に果たしていない。
4. ほとんどの居住区は地方政権の管理に属さず、そのため管理が行き届かず秩序・安寧が脅

かされている。

省指導 201-CV/UB 号の文面から、当時、林漁場などの組織がその生産能力を越えた土地を取得してそれを第三者に賃貸していたこと、世帯レベルでも不在地主が存在していたこと、土地売買が広がっていたことが窺える。

このような問題点を克服するために、省指導 201-CV/UB 号では土地配分を実施する際、申請者が生産組織であれば生産立案書を作成して林業局からその適合性について評価を受けることや、配分地面積を縮小することが指示された。申請者が世帯の場合は、申請先の組織の幹部から審査を受け、適切な規格や計画に沿った生産を実施するという誓約を申請書に明記し、県人民委員会に提出するよう義務付けた。また、土地受給者の居住に関しては、行政村の人民委員会に登録することが義務付けられた。さらに、土地を取得してそれを第三者に売却した経験を持つ世帯、他の場所ですでに土地を取得しているような世帯に再び配分が行われないよう注意を促した。

翌年の 1992 年 3 月には、省主席指導 05-CT/UB 号が発令された [Chi thi cua chu tich UBND tinh Minh Hai so 05-CT/UB, 11/3/1992]。これは先の省決定 64-QD/UB 号に関する補足規定であるが、特に注意すべき点として、土地分類の使用規定通りに土地を利用して効果的な生産活動を行っている個人や組織には褒賞を与えるが、この褒賞や査定に関する費用は、省人民委員会が違反者から没収した資金を充てること、さらに違反者に対する審査や刑罰に関しては、林業局や耕作地管理部に加えて、省公安警察に責任が移譲されたことが挙げられる。本主席指導によって、違法行為に公安警察が対応するようになり、違法行為は刑事責任を問われるものとなった。

1989 年の省決定 143-QD/UB 号から、1992 年の省主席指導 05-CT/UB 号までのカマウ省の試みは、管理主体や土地使用、土地配分の手続き、賞罰規定などに関する「あいまいさ」を是正しようという試みであった。これは、土地配分が開始された当初のマングローブ林の破壊が、土地の管理や使用、配分に関するルールの不備からもたらされたことへの対応であった。そして、実際に 1989 年以降のカマウ省では、制度の不備を是正する制度の精緻化が実現された。だが、マングローブ林の破壊は一向に収まらなかった。

ゴックヒエン県で土地配分が開始されてから 1992 年まで、事業に関わる諸費用はカマウ省で賄わねばならなかった。土地配分事業には、土地調査、地図作成、土地分類、被配分世帯の審査と選出、植林に関わる諸業務、土地配分後の監査と評価、違反者の摘発などに予算を必要としたが、これらに関するルール（制度）が精緻化されるほどその費用は上昇した。しかし、これをカマウ省の予算では賄うことができず、実際には県で土地配分を担う林漁場などの組織に負担が転化された。つまり、林漁場は制度に則して土地配分を行うほど負担が重くなった。

また、土地配分を受ける世帯の負担も制度の精緻化によって重くなった。省方針 169-CV/

UB 号では、樹木が伐採規格に達している土地の配分が行われ、世帯がこれを売却して植林費や水路建設の費用に充てることが認められていた。しかし、省決定 64-QD/UB 号では、伐採可能な樹木が形成されている土地の世帯への配分は基本的になくなった。これによって、各世帯が土地配分後に必要とした費用は上昇した。従来から養殖水路の建造費は自前で調達しなければならず、これが違法伐採の大きな原因となっていた。そこへ植林費が加えられた。さらに土地受給者の選定が厳密になるにつれて、土地申請に必要な費用が上昇した。なぜなら、各世帯は、土地配分の申請に当って林漁場に自分が植林や樹木の管理、養殖水路の建設に関する資金と労働力を持つことを証明しなければならなかった。そして、こうした証明は、世帯が林漁場や行政の幹部とインフォーマルに交渉する費用を増加させた。

以上のように、土地配分や土地使用に関する制度の精緻化は、配分する側とされる側双方の取引費用を引き上げた。これが林漁場など県で土地配分を担っていた諸組織や土地配分を受ける世帯に、制度を守ろうとする意志を形成させなかった。そしてそれが、マングローブ林の破壊を継続させる要因になっていた。

V 327-CT プログラムによるインセンティブの提供

ベトナムでは、1987 年の土地法履行後、ようやく 1990 年代に入り中央政府レベルでの林野制度が整備された。1990 年代中頃からゴックヒエン県でマングローブ林の面積が増加したのは、それまで地方レベルで行われてきたマングローブ湿地の利用に関する制度が、中央政府の林野制度に組み込まれたことに起因していた。特に、1992 年に発令された閣僚評議会決定 327-CT 号「禿山、裸地、低質地、砂丘、湿地の活用に関する政府決定」がゴックヒエン県のマングローブ林面積の増加に与えた影響は大きかった [Quyet dinh cua chu tich Hoi dong Bo truong so 327-CT]。

閣僚評議会決定 327-CT 号は、1991 年に発布された森林保護発展法の制度的枠組みを用いて、森林保全と地域経済の発展を促進させようという国家事業であった。そこで以下ではまず、森林保護発展法の制度的枠組みと、閣僚評議会決定 327-CT 号の内実を明らかにする。その後、閣僚評議会決定 327-CT 号にもとづく予算の誘致を目的として、カマウ省で行われた制度改革を明らかにした上で、新しい制度が省内で土地配分事業に従事していた諸組織のマングローブ保全に関するインセンティブをいかに形成したのかを議論する。

森林保護発展法は、世帯を基礎単位とする土地利用を促した 87 年土地法と 88 年の政治局 10 号決議を受けて、1991 年 8 月 31 日に発布された [Luat bao ve va phat trien rung, 31/8/1991]。本法ではまず、第 1 条で「森林とは、天然林、林地とされた場所で植林された人工林、さらに森林動植物や森林がもつ固有の要素すべて」で、林地は 1) 森林のある土地、2) 森林

はないが、造林が計画されている土地と定義された。第2条では、国家は森林や造林地の管理に関して統一的な政策を打ち立てる一方、実際の保護、管理、利用に関してはその権利および義務を分割して、林地を諸組織、世帯、個人に配分するとし、被配分者を「森林」の所有者と呼ぶとした。さらに第3条で「天然林および国家資金で植林を行った森林は国家にその所有権があり、組織および個人が資金を提供して植林を行った森林は、その資金を供出したものに処分権がある」とした。

この1条から3条で注意せねばならないのは、森林の保護や管理、利用を行う土地を配分するが、土地自体に関する権利は被配分者が持っていないことである。また第3条をみると、処分権は植林の資金を被配分者が供出した場合のみ、その「森林」（林地ではないことに留意）に対して授与されているだけである。具体的に明記はないが本法では、天然林および国家資金による人工林の所有権は国家に属していることから、そうした林地を配分された者は国家から森林の保護、管理、利用を委託されていると考えねばならない。つまり「森林」の所有者とは、林地の所有者ではなく、林地に形成される森林の処分権を所有する者であり、その森林に関しても天然林や国家資金によって植林された人工林では実質的な処分権を持たない者となる。

森林保護発展法では、林地を1) 保護林、2) 特殊使用林、3) 生産林の3種類に区分した（第7条）。保護林は、A) 水源涵養林、B) 防風防砂林、C) 浸食抑制林、D) 生活環境保護林の4種（第26条）、特殊使用林はA) 国立公園、B) 自然保護区、C) 社会文化保全区、D) 調査・実験区の4種に分けられた（第31条）。生産林は「木材その他の林産物、非木材林産物、森林動物の利用などの生産およびそれにまつわる商業活動が行われる場所」とされた（第36条）。

各森林区分における林地配分は図2のように組織された。閣僚評議会は林業省と政府直属組織に生産林と特殊使用林を配分する。また一部の生産林に関しては、直接、国营林場に配分する。省人民委員会は閣僚評議会から委託されて省内の諸組織や県人民委員会に生産林を配分する。県人民委員会ではこれらの生産林を県内の生産集団や居住者へ配分する。省内の特殊使用林および保護林に関しては省人民委員会に設置された森林管理局に配分する、と定められた。生産林同様、保護林も諸組織や個人に配分されるが、ここでは前者のような樹木の伐採は認められなかった。保護林の被配分者は、樹木を木材として利用するのではなく森林から生み出される特殊産物や、林分に手を付けず行う農業、水産業が認められた（第29条）。特殊使用林では、森林ごとに管理局が設置され、森林を利用する機関や個人は管理局の認可を受けねばならなかった（第34条）。生産林では、林業省の地方部局である林業局と、現地で林業に携わる国营組織が生産林の利用計画を作成することになった。林地の配分を受けた「森林」の所有者は、この利用計画にもとづいて自己資金を投資することになった。また、「森林」の所有者は、付与された林地で利用計画から逸脱しない範囲でのアグロフォレストリーの土地利用が認められた。伐採規格に達した樹木の処分権およびアグロフォレストリーの土地利用による非木材林産

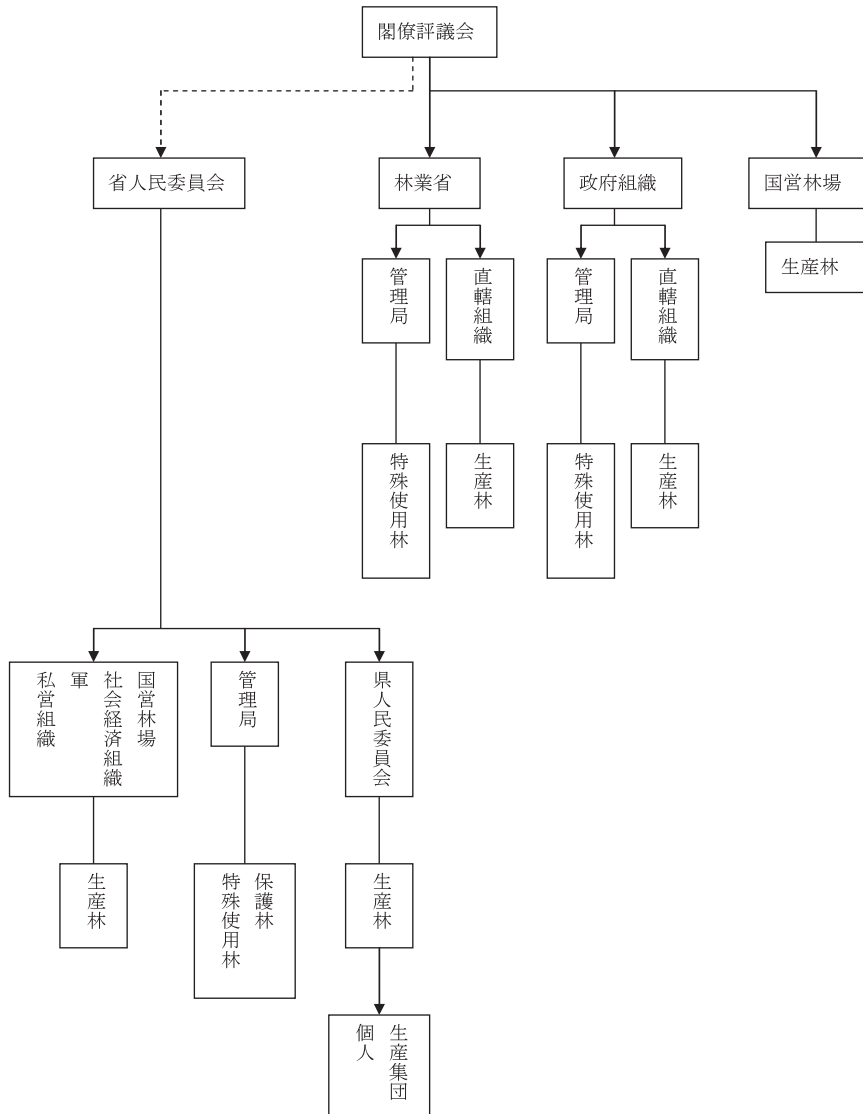


図2 森林保護発展法の土地配分システム

出所：森林保護発展法より筆者作成。

物の収益は、自己資本を投資した「森林」の所有者に帰属するものとされた。

1992年の閣僚評議会議長決定327-CT号は、上記の制度的枠組みを用いた事業であった。具体的には、1. 山間部で焼畑を営む少数民族を定住させ、そこでのアグロフォレストリー的な土地利用を推進して森林を保全する（第2条）、2. 人口過密地域から人口希薄地域への移住をサポートし、彼らにゴムやコーヒーなどの樹木を植林させて森林面積を拡張し、同時にこれに

よって商品作物の生産量を拡大する（第6条）、3. 湿地林において林業と水産養殖を結合させたシルボフィッシャリーを普及させて、水産物の生産量を増大しながら森林も保全する（第7条）、というものであった。

この事業に関する費用は、国家予算、天然資源税、銀行貸付、国際援助から構成され、その60%が植林費、苗木の生産、インフラ整備、移住者の6カ月間の生活保障に利用されることが取り決められ、残りの40%は各世帯への貸付金となっていた（第10条）。予算の配分に関しては、まず国家計画委員会が案件を収集して財務省とともにその評価と見積もりを行い、93年度予算案を作成する。閣僚評議会はこの93年度予算案の評価を行った上で、それを承認することになった。つまり、327-CT号の予算枠にある個々のプロジェクトは1993年に開始されることになっていた。

さて、327-CT号では、プロジェクトの案件は、プロジェクトを実施する地方自治体や諸組織で作成して、国家計画委員会に提出されることになっていた。具体的にそのプロセスをみると、まず、プロジェクトを実施する組織（国営林漁場など）が計画案を作成して、上級組織である省人民委員会と中央省庁の地方部局（林業局や、農業・食品工業局、水産局など）に提出する。省人民委員会は林業局を中心とした関係部局とともに、各案件の調整を行った上でこれを閣僚評議会に提出することになった。

ただし、プロジェクトの計画にあたって留意すべき点があった。それは、327-CT号が森林保護発展法の森林区分にそって各案件を分類するため、カマウ省のマングローブ湿地で17種もあった土地分類の整理が必要だったのである。森林保護発展法では、森林を保護林、特殊使用林、生産林の3種類に規定した。カマウ省でも、マングローブ湿地帯をこの分類に沿って、保護林に相当する「海岸浸食防止林」（14,469 ha）、「特殊使用林・鳥類保護区」（4,986 ha）、生産林に類似する「生産・環境保護林」（95,067 ha）に再編した[SNNPTNT 2000]。「海岸浸食防止林」は1991年の64-QD/UB号で「N. 海岸部（保護林以外）」とされた地域で、その管理も国家から省人民委員会に新しく設置された森林管理局へ移管された[*ibid.*]。この森林管理局もやはり、森林保護発展法の規定に準じて設置されたものであった。「特殊使用林・鳥類保護区」には、「M. 海岸部（保護林）」や「O. 河川部」の一部が割り当てられ、管理も特殊使用林は国家や県から、森林管理局と湿地林リサーチ・センター（科学・技術・環境省の地方部局）へと移管された（ただし鳥類保護区は県の管轄）。そして、これ以外は全て「生産・環境保護林」に再編されて、マングローブ湿地で生産活動に従事する林漁場等の組織が個々に管理することになった[*ibid.*]。

こうした土地分類の再編にもとづき、省林業局が中心となって、個々のプロジェクト計画の作成が行われ、1992年末には国家計画委員会に31に上る案件を提出するに至った[*ibid.*]。カマウ省でこのような素早い計画案作成が可能となったのは、1980年代末から実施されてきた省

レベルの土地制度に関する知識や技術、つまりノウハウが活用できたためであった。特にゴックヒエン県の林地面積の83%を占める「生産・環境保護林」では、土地配分を行う場合に、1984年から導入された結合型養殖を一律で採用することが取り決められた。これは極めて327-CT号の主旨に沿ったものであった。こうして、1993年には7つのプロジェクト

が発足し、27億ドンの予算が政府より支給された[*ibid.*]。その後もカマウ省では随時プロジェクトが実施され、2000年までに総額410億ドンの予算配分を327-CTプログラムから受けるに至った(表6)。

このような国家予算の誘致によって、カマウ省で土地配分に関わっていた諸組織に、結合型養殖にもとづく土地配分を普及させて、植林面積を拡大しようとするインセンティブがもたらされた。327-CTプログラム以前は、林業局が担当する林地の配分、農業・食品工業局が担当する農地の配分、水産局が作成する水産養殖に関する計画など、縦割り行政の中でそれぞれが独自に計画を立てていた。もちろん、土地配分に当っては、省の耕作地管理委員会で最終的な決定を下すのであるが、ここに提出される土地配分計画は各局でそれぞれ作成されたものであった。林業局は林産物生産量の拡大にインセンティブがあり、マングローブ林の破壊を生じさせるようなエビ養殖に関してはそれを抑制しようとする。一方、農業・食品工業局はエビ養殖池が法的に「農地」(土地法第23条)と規定されているため、エビ養殖池の増加はそのまま農地の増加を意味して、マングローブ保全に関するインセンティブが低くなる。同様に、水産局は水産物の生産量増大にインセンティブがあり、マングローブ保全に対するインセンティブは低い。こうした異なるインセンティブを持っていた各局が327-CTプログラムで共通のインセンティブが与えられるようになった。林業局は植林など林業に関わる予算を、水産局は結合型養殖の技術開発に関わる予算を配分されることになった。また、1995年には中央官庁の林業省と農業・食品工業省の合併に伴い、カマウ省の林業局と農業・食品工業局も農業・農村発展局へと統轄された。この統轄によって縦割り行政の中で利害関係をもっていた林業部門と農業部門の合意形成が促された。

また、ゴックヒエン県に設置されていた各林漁場でも土地配分に対するインセンティブがもたらされた。327-CTプログラムは、森林が形成されていない土地を世帯に配分して、そこでの植林と森林管理を委託して森林面積の増加を図ることを主眼としていた。そのため、土地配分

表6 カマウ省に割り当てられた327-CTプログラムの予算

年 度	予算額(億ドン)
1993	27
1994	51
1995	51
1996	43
1997	63
1998	94
1999	37
2000	44
合 計	410

出所: [So NN & PTNT tỉnh Ca Mau 2000] より作成。

注: 327-CTプログラムは1999年に661プログラムへ移行。

後に国家予算によって植林が実施されることになった。カマウ省の国营林漁場にとっては、土地配分を進めることで、植林やマングローブ保全に関する国家予算を受給できるようになった。また、土地分類が17種から3種類に減少したことで、土地の査定が容易になった。例えば、省決定64-QD/UB号では国营林漁場が査定せねばならない土地分類は9種で、それぞれの使用規定は異なっていた。しかし、新しい土地分類では、土地配分が行われるのが「生産・環境保護林」だけとなり、土地利用に関しては土地受給者に結合型養殖を義務づけられただけとなった。こうして土地配分に関わる査定コストが減少することになった。

以上のように、カマウ省で土地配分を行う側は、省の制度を森林保護発展法および閣僚評議会決定327-CT号の制度的枠組みに適合させることで、制度のスリム化と国家予算の誘致を成し遂げた。これが土地配分事業の取引費用を低減させて、省内の諸組織に植林を推進させようというインセンティブをもたらした。ただし、省級の部局の合意形成や、国家予算による植林、土地配分に関わる査定コストの低減だけがマングローブ林面積の増加を促したわけではない。カマウ省では1980年代の終わりから1990年代の始めの土地配分事業で、住民登記の推進、管理区域の地図化、土地分類、土地利用規定、賞罰規定などのノウハウが蓄積されてきた。327-CTプログラムでは、このノウハウが活用できた。これが、1988年のカマウ省での土地配分事業によるマングローブ林面積の減少と、327-CT号プログラムによるマングローブ林面積の増加という違いをもたらしたのである。

さて、ここまでは、土地配分にインセンティブを持ちにくかった省レベルの部局や、国营林漁場などの組織に対する分析を行ってきた。しかし、先にも述べた通り、土地配分に関しては受給者もコストを必要とした。そこで以下では、土地配分を受ける世帯レベルでどのような変化が生じたのかを考察する。

VI 土地受益者の初期コスト低減と土地使用権の資産化

従来、土地受給者は自費で配分地の植林を行い、養殖水路や家屋を建造した。もちろん、家族も配分地に移転しており、日々の生活費も必要であった。配分地での養殖水路は各世帯が手掘りで行っていたため、実際に養殖を開始するまで1年ほど必要であった。つまり、土地配分後1年は、支出が収入を大きく上回る状態にあった。これが、土地受給者に違法なマングローブの伐採を行わせる動機になっていた。

しかし、1990年代中頃から、土地受給者の違法にマングローブを伐採しようとするインセンティブが低減するような制度的枠組みが提供されるようになった。これは、1993年から先の327-CTプログラムがゴックヒエン県で開始されたことと、同年に改正された土地法で土地使用者の権利がより私有権に近く設定されたことに起因していた。

まず、327-CT プログラムでは、植林費が国家予算によって賄われるため、土地受給者は自費で植林を行う必要がなくなった。また、土地配分後の6カ月間の生活保障を受けられるようになった。この段階で2種類の初期費用が低減されることになった。

さらに1993年7月の改正土地法では、土地使用者の権利が新しく規定された[Luat dat dai, 14/7/1993]。この改正土地法は、土地使用者に「土地使用権を交換、譲渡、賃貸、相続、抵当に出す権利」(第3条2項)を認めた。1987年土地法の第16条では、生産組織への入退や組織の再編に関する場合、世帯主が移転または死亡してその家族が引き続き使用する場合にしか、土地使用権は移転・譲渡することができなかった。しかし、改正土地法では、a. (土地使用権の) 被付与者が土地付与を受けた場所から移転するとき、b. 被付与者が職業を変更するとき、c. 被付与者の労働能力が喪失したときに譲渡が可能とされた(第75条)。被付与者が死亡した場合も、世帯のほかの構成員が土地使用権を相続できるとともに(第76条)、それを銀行や諸組織、個人に抵当に出す権利(第77条)、第三者に賃貸する権利も認められた(第78条)。ただし、第78条の賃貸に関しては、「農地を1年生作物や水産養殖のために使用している世帯が貧しくて生活が困難な場合、転職したがまだ生産が安定していない場合、あるいは労働力が不足している場合、3年を超えない期間でその土地を第三者に賃貸できる」と制限された。その後、この賃貸に関する制限は1998年の土地法一部改正によって撤廃された[日本ベトナム経済交流センター 1999]。つまり上記の条件に関わりなく、土地を第三者に貸し付けることができるようになった。こうして、ベトナムでは改正土地法後に土地の売買や賃貸が可能となったのである。

改正土地法の土地使用権に関する規定は、1994年の政府決議02-CP号「長期の林業関連利用のために林地を組織、世帯、個人に配分するための制度」で林地に対しても適用された[Nghi dinh 02-CP, 15/1/1994]。1991年の森林保護発展法では、森林の使用者(森林所有者)には87年土地法で定められた土地使用権の移転・譲渡しか認められていなかったが、本決議によって林地の使用権は改正土地法に準じたものとなった。つまり、ゴックヒエン県のマングローブ湿地で土地使用権を取得した世帯は、これを売買したり賃貸したりできるようになった。このことは同時に、従来は違反行為として取締りの対象となっていた行為が合法化されただけでなく、土地(土地使用権)が資産化されたことを意味した。

ゴックヒエン県の結合型養殖に関する土地使用権は、地上部に植林を行ったマングローブがあることを前提としていた。仮に植林後10年を経た樹木を土地使用者が勝手に伐採したとする。この場合、土地使用権の売買や賃貸が不可能になるばかりではなく、伐採の程度によっては土地没収などの懲罰が課せられる。つまり、政府決議02-CP号の発令後、配分された結合型養殖地の樹木を土地受給者が勝手に伐採することは、自らが所有する土地使用権の資産価値を損なうものとなった。この段階で、土地配分の受給者が配分された土地に生育するマングロー

ブを伐採しようというインセンティブは失われた。

また、土地所有権の資産化によって、土地受給者には土地配分後の選択肢が広がった。従来は、土地所有権の売買や賃貸が禁止されていたため、土地受給者はエビ養殖が軌道に乗るまで支出が収入を上回る状態で土地を使用し続けるほかなかった。ところが、土地所有権が資産化されたことで、家計支出が限界に達して違法なマングローブの伐採に対するインセンティブが生じる前に、配分地を売却・賃貸することが可能になった。¹¹⁾ 特に、賃貸が可能になったことで土地配分後の数年間を、資本を持つ第三者に土地を貸し与えるという選択肢が生み出され、違法にマングローブを伐採してまで資金を調達する必要がなくなった。¹²⁾

こうして、国営林漁場による土地管理の強化、住民登記の促進、罰則の強化といった上からの住民管理だけではなく、土地受給者の側でも 327-CT プログラムによる初期コストの低減と、政府決議 02-CP 号による土地所有権の資産化によって、違法にマングローブを伐採しようというインセンティブが減退し、反対に土地の資産価値を維持するため、配分地に植えられたマングローブを違法伐採から守ろうとするインセンティブがもたらされた。

Ⅶ 結 語

本論は、カマウ省ゴックヒエン県で生じたマングローブ林の破壊と再生を制度に注目して分析してきた。ここで明らかになったのは、制度が様々な行為主体のインセンティブのあり方を形作り、マングローブ林の破壊と再生という集合行為を生み出した、ということであった。そこでもう一度、制度変化の時系列に沿って、行為主体にもたらされたインセンティブがどのように変化してきたのかを整理しておく。

1980 年代中頃までの計画経済システムでは、ゴックヒエン県に設置された国営林場がマングローブ林面積の増加に対してもインセンティブは限定されたものであった。当時の制度では、林業局が定めた植林ノルマを超過して国営林場が植林を行った場合、次年度からのノルマが高くなった。そのため、国営林場が自発的に植林を推進しようとするインセンティブは低

11) 2003 年にゴックヒエン県 T 村で行った臨地調査では、結合型養殖地の売買が可能となったことで、土地の集積が始まっていた。ただし、この問題に関しては、本論の「なぜマングローブ林が再生したのか」という主旨から外れるため、ここで議論することは避け別項に譲りたい。

12) 臨地調査では、借主が養殖水路の建設を行い、代わりに貸主は貸付期間中に賃貸料を徴収しないという方法がとられていた。借主が養殖水路に投資した資金は、エビの大量死が継続しない限り、概ね 3 年ほどで回収できていた。貸主と借主の関係は、主に親族にもとづくもので、土地受給者は資金を持つ親族に土地を貸し付けた後、日雇労働に従事していた。また貸主が借主から逆に養殖水路の建設や日々の養殖業務に雇われているという事例もあった。これらの例はいずれも資金を持つ親族の援助を兼ねていた。一方、非親族の場合は、貸主が出生地に戻って貸付期間終了まで農業に従事していた。

かった。一方、1979年から薪の生産と売却が国营林場の自主裁量に任されるようになると、若木を含めた薪材の伐採に対するインセンティブがもたらされた。計画経済システムは、マングローブ林面積の増加を促す植林へのインセンティブには制限を与え、森林面積を減少させる樹木の伐採にインセンティブが傾斜する制度であったと言える。1984年に国营林場の経営自主権が確立されると、植林費の削減を目的として植林用地の請負制度が導入された。これは、植林用地の一部で水産養殖を認めることで、被請負者に植林を委託する制度であった。ところが、植林したマングローブの育林期間が20年で、それまで収益が見込めないこともあり、被配分者の植林に対するインセンティブは低かった。被請負者が植林用地の請負を受諾したのは、あくまでエビ養殖へのインセンティブからであった。一方、国营林場の経営はマングローブの伐採とその売却からなっていた。経営自主権の確立によって、経営資金を自前で調達することになった国营林漁場は、既存林の伐採を行うほど収益が増加した。つまり、植林を担うはずの植林用地請負者には、植林に関するインセンティブがもたらされず、既存林の伐採を担う国营林漁場には伐採へのインセンティブがもたらされた。これがマングローブ林の減少を促した。

1980年代中頃から、ベトナムで市場経済への移行が始まると、ゴックヒエン県でも土地生産性の向上を目的としたマングローブ湿地の土地配分事業が開始された。この土地配分では先の植林用地請負の制度的枠組みが援用された。理論的にはマングローブ湿地の配分が推進されるほど、マングローブ林の面積と水産物生産量の拡大がもたらされるはずであった。ところが、この土地配分事業は、事前のモニタリングがなされないまま実施されたため、土地配分の執行に当たって多くの「あいまいさ」が残された。土地配分を行う側と受ける側双方は、これを利用して自らの便益を獲得する行動をとった。配分する側は、植林に留意することなく恣意的に土地配分を実施した。また土地配分を受ける側は、養殖水路の建造費を捻出するため既存林を違法に伐採した。1988年当時では、こうした行為を取り締まるルールも確立していなかった。つまり、ゴックヒエン県で開始された土地配分事業は、事前・事後のモニタリングを考慮せず行われた。このことは、土地配分に関わる取引費用が考慮されていなかったことを意味し、それがマングローブ林の破壊を大規模なものとした。

1989年からカマウ省で試みられた制度の精緻化は、土地配分に関わる「あいまいさ」を是正しようとするものであった。しかし、これは土地配分の取引費用を引き上げた。カマウ省で制度の精緻化が試みられた当時、土地配分事業の予算は省で賄わねばならなかったが、現実には県で土地配分を実施する国营林漁場などがこれを肩代わりしていた。そのため、国营林漁場は制度に則して土地配分を行うほどモニタリング費用が必要となった。一方、土地配分を受ける世帯も、制度の精緻化によってエビ養殖を行うために必要な費用が増加した。養殖水路の建造費や生活に必要な費用のほかに植林費が加わった。また、土地配分の申請手続きが整備され、世帯の資本金力や労働力が査定の対象となったことで、土地配分希望者は査定基準を満たすこと

を証明するための費用が必要になった。なぜなら、こうした証明は往々にして国営林漁場や行政の幹部とインフォーマルな交渉によって獲得できたからである。土地配分を受ける世帯が必要とした費用の高さは、配分後に違法伐採を行うインセンティブを世帯にもたらした。一方、これを取り締まる側にあった国営林漁場では、モニタリング費用の高さから、モニタリングそのものを行うインセンティブが形成されにくかった。そのため制度の精緻化では、マングローブ林の破壊を抑制することができなかった。

ところが、1993年以降、中央政府レベルの林野制度や土地制度にカマウ省の制度が包摂されることで、ゴックヒエン県のマングローブ林面積は増加した。まず、中央政府レベルの林野制度にカマウ省の土地配分事業が組み込まれたことで、土地配分を行う側に植林を進めようとするインセンティブがもたらされた。1992年までのカマウ省では、マングローブ湿地の土地分類が制度の精緻化によって17種にまで及んでいた。これが、森林保護発展法に準拠して3種類に整理され、土地配分を行う上での査定費用を引き下げた。さらに、中央政府の327-CTプログラムがカマウ省で開始され、植林が国家予算で賄われるようになった。マングローブ湿地を結合型養殖にもとづいて配分するほど、カマウ省で土地配分事業に従事していた省級・県級組織は植林費を誘致できるようになった。また、植林費を誘致するために必要なプロジェクト作成では、制度の精緻化で培ってきたノウハウを活用することができた。つまり、1993年以降のカマウ省における土地配分事業では、土地査定費用の低減と植林費の供給が中央政府の林野制度整備によってもたらされ、従来は取引費用の高さから機能していなかった事業推進能力が活性化されるようになった。

同時に、1990年代中頃からは、土地配分を受ける側の違法にマングローブを伐採しようというインセンティブが低減した。これは、①327-CTプログラムが開始され、土地受給者が植林費を自前で調達する必要がなくなったことや、配分後6カ月間の生活補助を受けることができるようになったこと、②1993年改正土地法の制度的枠組みを援用した政府決議02-CP号の発令によって、結合型養殖地の土地使用权を売買・賃貸できるようになったことに起因した。従来、土地受給者が土地配分後に必要とした費用は、植林費、養殖水路や家屋の建造費、生活費であった。一方、エビ養殖による収入は養殖水路の掘削が完了する1年ほど後のことであり、土地受給者の家計は土地配分後しばらく支出が収入を大きく上回った。①は、この土地配分後に土地受給者が必要とした初期費用を低減させた。②は、土地配分後に費用が捻出できない場合、土地受給者が配分地の土地使用权を売却・賃貸するという選択肢をもたらした。ただし、この土地使用权の売却や賃貸に当たっては、結合型養殖の土地利用規定にもとづいた樹木が、地上部に形成されていることが前提であった。つまり、土地使用权が資産化される前提として、配分地の樹木が必要となったのである。こうして、土地没収のリスクを犯してまで違法なマングローブの伐採を行おうとする土地受給者のインセンティブが低減した。逆に、植林へのインセ

ンティブは低いものの、自らの配分地に植えられたマングローブを残そうとするインセンティブがもたらされた。

1993年以降の制度的枠組みは、土地配分を行う側に植林へのインセンティブを与え、受ける側に植林後のマングローブを残そうとするインセンティブをもたらし。そして、この両者がうまくかみ合うことで、ゴックヒエン県のマングローブ林は再生されたのである。

以上のように、ゴックヒエン県におけるマングローブ林面積の減少と増加は、制度が形作る様々な行為主体のインセンティブと深く関わっていた。村落レベルの比較的小さな資源の管理と違い、大きな資源の管理を考察する場合、こうした公的制度とそれによってもたらされる行為主体のインセンティブを議論しなければならない。本論は、こうした議論の一つの試みであった。

謝 辞

本研究は、次世代リーダー・フェローシップ（2002年度：国際交流基金）の研究助成を受けて行われました。地方公文書の収集に当たっては、ベトナム国家大学マングローブ生態系研究所、カマウ省湿地リサーチ・センターの諸氏にご助力を賜りました。また、本論の執筆に当たっては、京都大学東南アジア研究所の河野泰之氏から多くのご助言を賜りました。ここに謝辞を申し上げます。

参 考 文 献

英語・ベトナム語文献

- Agrawal, A.; and Gibson, C. C., eds. 2001. *Community and the Environment: Ethnicity, Gender, and the State in Community-based Conservation*. Rutgers University Press.
- Aksornkoae, S. 2004. Sustainable Use and Conservation of Mangrove Forest Resources with Emphasis on Policy and Management Practices in Thailand. In *Mangrove Management and Conservation: Present and Future*, edited by M. Vannucci, pp. 149-160. United Nations University Press.
- Armitage, D. 2002. Socio-institutional Dynamics and the Political Ecology of Mangrove Forest Conservation in Central Sulawesi, Indonesia. *Global Environmental Change* 12: 203-217.
- Flaherty, M.; and Vandergeest, P. 1999. Rice Paddy or Shrimp Pond: Tough Decisions in Rural Thailand. *World Development* 27(12): 2045-2060.
- Hong, P. N.; and San, H. T. 1993. *Mangrove of Vietnam*. IUCN Wetlands Programme.
- Hue, Le Thi Van. 2001. Institutional Arrangement for Community-based Mangrove Forest Management in Giao Lac Village, Giao Thuy District, Nam Dinh Province, Vietnam. In "Environmental Governance in an Uncertain World," edited by Lyla Mehta, Melissa Leach, and Ian Scoones, special issue, *IDS Bulletin* 32(4): 71-77.
- Huitric, M.; Folke, C.; and Kautsky, N. 2002. Development and Government Policies of the Shrimp Farming Industry in Thailand in Relation to Mangrove Ecosystems. *Ecological Economics* 40: 441-455.
- Masoud, T. S.; and Wild, R. G. 2004. Sustainable Use and Conservation Management of Mangroves in Zanzibar, Tanzania. In *Mangrove Management and Conservation: Present and Future*, edited by M. Vannucci, pp. 280-293. United Nations University Press.
- Myers, N. 1989. *Deforestation Rates in Tropical Forests and Their Climatic Implications*. London: Friends of the Earth.
- North, D. C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University

- Press. (ノース, D.C. 1994.『制度, 制度変化, 経済成果』竹下公視 (訳). 晃洋書房)
- Olson, M. 1965. *The Logic of Collective Action*. Harvard University Press. (オルソン, M. 1983.『集合行為論——公共財と集団理論』依田博; 森脇俊雅 (訳). ミネルヴァ書房)
- Ostrom, E. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.
- Phuong, T. R. 1985. *Minh Hai Dia Chi*. Nha Xuat Ban Mui Minh Hai.
- Primavera, J. H. 2000. Development and Conservation of Philippine Mangrove: Institutional Issues. *Ecological Economics* 35: 91-106.
- Repetto, R. 1988. *The Forests for the Tree? Government Policies and the Misuse of Forest Resources*. Washington D.C. World Resources Institution.

日本語文献

- 井上 真 (編). 2003.『アジアにおける森林の消失と保全』中央法規.
- 井上 真; 宮内泰介 (編). 2001.『コモンズの社会学』新曜社.
- 木村哲三郎. 1996.『ベトナム——党官僚国家の新たな挑戦』(アジア現代史シリーズ5) アジア経済研究所.
- 三尾忠志. 1979.『ヴェトナム南部における社会主義的改造政策の実施状況』外務省東南アジア第一課 (巻末資料「国家が管理せず, 物資を供給しない各種商品, または地方の原材料および廃材, 廃品を使って生産される各種商品の生産と流通を奨励する政策」).
- 中原光信. 1995.『ベトナムへの道——日越貿易の歴史と展望』社会思想社.
- 日本ベトナム経済交流センター. 1999.「土地法一部条項修正, 1998年12月2日国会採択, 1999年1月1日発行」『日越経済交流ニュース』15-21ページ所収.
- 佐藤 仁. 2002.『希少資源のポリティクス——タイ農村にみる開発と環境のはざま』東京大学出版会.
- 白石昌也. 1993.『東アジアの国家と社会5 ベトナム——革命と建設のはざま』東京大学出版会.

法律, 政府公文書, 旧ミンハイ省 (現カマウ省) 公文書: 年度順

- Quyét dinh cua Hoi Dong Bo Truong so 97-HDBT, 29/5/1982, Ve chinh sach phat trien nuoi trong thuy san
- Thong tu cua Bo Thuy San so 05-TT/TS, 29/5/1982, Huong dan thuc hien quyét dinh so 97-HDBT ngay 29/5/1982 cua Hoi Dong Bo Truong ve chinh sach phat trien nuoi trong thuy san
- Luat dat dai, 29/12/1987
- Chi thi cua UBND tinh Minh Hai so 36-UB, 7/11/1988, Ve viec to chuc lai san xuat, gan voi cong tac, giao dat, giao rung o tinh Minh Hai
- Quyét Nghi cua UBND tinh Minh Hai so 389, 8/11/1988, Ve viec ban hanh qui dinh tam thoi vo che do chinh sach nghia vu quyén loi cua cac don vi tap the va ca nhan nhan dat trong rung, nhan rung de cham soc bao ve kinh doanh den khi thu hoach san pham
- Quyét dinh cua UBND tinh Minh Hai so 143-QD/UB, 2/5/1989, Ban hanh phuong huong to chuc san xuat, khoi phuc lai rung ngap man Ngoc Hien
- So 169-CV/UB, 19/4/1990, Chu truong va mot so chinh sach thu nghiem ve viec giao dat, giao rung, to chuc dieu dong dan dinh cu den nhung vung dat moi
- Quyét dinh cua UBND tinh Minh Hai so 64-QD/UB, 28/3/1991, ban hanh quy dinh ve chinh sach va bien phap quan ly, bao ve va su dung tai nguyen dat dai, rung va mat nuoc
- So 201-CV/UB, 22/6/1991, Huong dan mot so diem can tap trung trong viec giao dat cho cac don vi va ca nhan de nuoi tom va trong rung
- Luat bao ve va phat trien rung, 31/8/1991
- Nghi dinh so 17-HDBT ngay 17/1/1992 cua Hoi dong Bo truong ve thi hanh Laut bao ve va phat trien rung
- Chi thi cua chu tich UBND tinh Minh Hai so 05-CT/UB, 11/3/1992, Tiep tuc thuc hien quyét dinh so 64-QD/UB ngay 28/3/1991 cua UBND tinh, qui dinh ve chinh sach va bien phap quan ly, bao ve va su dung tai nguyen dat dai, rung va mat nuoc
- Quyét dinh cua chu tich Hoi dong Bo truong so 327-CT, 15/9/1992, Ve mot so chu truong, chinh sach

su dung dat trong, doi nui troc, rung, bai boi ven bien va mat nuoc

Luât dat dai, 14/7/1993

Nghi dinh 02-CP, 15/1/1994, của Chính phủ ban hành quy định về việc giao đất làm nghiệp cho to chuc, ho gia dinh, ca nhan su dung on dinh lau dai vao muc dich lam nghiep

Cục Thống kê Cà Mau Phong Thống kê Huyện Ngọc Hien, 1995, *Kinh Te Xa Hoi Huyen Ngoc Hien 1980-1994*

Nghi dinh của Chính phủ số 163/1999/ND-CP, 16/11/1999, Về giao đất, cho thuê đất làm nghiệp cho to chuc, ho gia dinh va ca nhan su dung on dinh, lau dai va muc dich lam nghiep

UBND tỉnh Cà Mau Sở Nông Nghiệp và Phát Triển Nông Tổng (SNNPTNT). Tháng 7 năm 2000, *De an tong quan phat trien lam nghiep giai doan 2000-2005 (Dieu chinh va bo sung De an Tong quan Lam nghiep xay dung nam 1996)*